

Regierungsratsbeschluss

vom 17. November 2020

Nr. 2020/1608

KR.Nr. A 0073/2020 (DDI)

Auftrag Anna Rüefli (SP, Solothurn): Verpflichtung zur staatlichen Mitfinanzierung von Angeboten der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung Stellungnahme des Regierungsrates

1. Auftragstext

Der Regierungsrat wird beauftragt, dem Kantonsrat die notwendigen gesetzlichen Änderungen zu unterbreiten, um die Gemeinden oder den Kanton und die Gemeinden zur Mitfinanzierung von Angeboten der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung zu verpflichten.

2. Begründung

Angebote der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung sind für Familien, Wirtschaft und Gesellschaft gleichermaßen unverzichtbar. Sie verbessern die Vereinbarkeit von Familie und Beruf (oder Familie und Ausbildung), tragen zur Bekämpfung des Fachkräftemangels und der Familienarmut bei und erhöhen die Bildungschancen von benachteiligten Kindern.

Trotz ihrer Systemrelevanz besteht im Kanton Solothurn – anders als in unseren Nachbarkantonen Bern, Aargau und Basel-Landschaft – keine gesetzliche Verpflichtung, dass sich die Gemeinden oder der Kanton und die Gemeinden an der Finanzierung der entsprechenden Angebote beteiligen.

Gemäss § 107 des Sozialgesetzes vom 31. Januar 2007 (SG, BGS 831.1) fördern die Einwohnergemeinden familien- und schulergänzende Angebote. Sie haben damit die gesetzliche Kompetenz, den Betrieb von Kindertagesstätten zu unterstützen. Sie sind aber nicht gezwungen, dies zu tun. Zudem ist die Förderung der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung nach der aktuellen Regelung im Sozialgesetz ein ausschliessliches Leistungsfeld der Gemeinden. Der Kanton verfügt über keine entsprechende gesetzliche Grundlage.

Insbesondere anlässlich der aktuellen Pandemie zeigten sich die Schwächen dieses Systems wiederum in aller Deutlichkeit. Viele Kindertagesstätten gerieten in finanzielle Bedrängnis, weil die Einnahmen aus Elternbeiträgen wegblieben und keine Pflicht besteht, den Betrieb von Kindertagesstätten im Sinne eines Grundangebotes über die öffentliche Hand zu gewährleisten. Deshalb stellte der Regierungsrat im Sinne einer Soforthilfe zunächst den Bettagsfranken 2020 sowie Mittel aus zugeflossenen Erbschaften in der Höhe von insgesamt Fr. 500'000 zur Überbrückung an Kindertagesstätten mit Notangebot zur Verfügung. Weil dies nicht ausreichte, erliess der Regierungsrat zusätzlich eine, vom Kantonsrat zu genehmigende Verordnung, zur Abfederung der wirtschaftlichen Folgen der Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus (COVID-19) bei Kindertagesstätten. Er tat dies, weil die familien- und schulergänzenden Angebote für Familien, Wirtschaft und Gesellschaft «unverzichtbare Strukturen» darstellen.

Unverzichtbare Strukturen gehören auch ausserhalb von Krisenzeiten verpflichtend von der öffentlichen Hand unterstützt. Entsprechend wird der Regierungsrat aufgefordert, dem Kantonsrat die dafür notwendigen gesetzlichen Änderungen zu unterbreiten.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

3.1 Definition familien- und schulergänzende Kinderbetreuung (FEB/SEB)

Das Bundesamt für Statistik (BFS) definiert in seiner im Jahr 2015 veröffentlichten Typologie der Betreuungsformen¹⁾ die familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung als "*regelmässige Betreuung von Kindern durch Einrichtungen bzw. in Vereinen oder Netzwerken organisierten Privatpersonen (institutionelle Betreuung) oder durch in der Regel nicht im Haushalt lebende Privatpersonen (nicht-institutionelle Betreuung)*".

Bei den institutionellen Angeboten handelt es sich um private oder öffentliche Angebote, in denen Kinder vor oder während ihrer obligatorischen Schulzeit (ausserhalb der Schulstunden) betreut werden. Dabei wird unterschieden zwischen Einrichtungen für Kinder im Vorschulalter (Krippen, Kindertagesstätten), Einrichtungen, in denen Kinder im Schulalter betreut werden (Horte, Tagesstrukturen, Tagesschulen/-kindergärten) sowie Einrichtungen für Kinder aller Altersstufen. Tagesfamilien sind ebenfalls eine Betreuungsform des institutionellen Bereichs, sofern sie organisiert sind (z.B. angestellt in Tageselternvereinen oder –netzwerken). Institutionelle Betreuungsangebote sind generell kostenpflichtig.

Bei der nicht-institutionellen Betreuung wird zusätzlich zwischen formellen und informellen Angeboten unterschieden. Die formellen Angebote umfassen die kostenpflichtige Kinderbetreuung durch Privatpersonen, d.h. Personen, die keiner Organisation angehören. Dazu gehören freischaffende Tagesfamilien (nicht in einem Verein oder Netzwerk organisiert), Nannys, Au-pairs oder Hausangestellte. Die informelle Kinderbetreuung meint die kostenlose, regelmässige Betreuung einer nahestehenden Person (Verwandte, Bekannte, Nachbarn).

Nicht zu den familien- und schulergänzenden Angeboten zählen Spielgruppen, Ferienaktivitäten, Hausaufgabenhilfe oder Babysitter. Dies, da diese Angebote nicht die Vereinbarkeit von Familie und Beruf im Fokus haben, sondern vielmehr Bildungsangebote für Kinder oder Entlastungsangebote für Eltern darstellen.

Der Auftrag fordert eine Anpassung des Sozialgesetzes, damit die finanzielle Unterstützung von Angeboten der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung durch die öffentliche Hand verpflichtend geregelt ist. Es geht demzufolge um kostenpflichtige (formelle), institutionelle und nicht-institutionelle Angebote wie Kindertagesstätten, Horte, Tagesfamilien und Tagesschulen.

3.1.1 Gesetzliche Grundlagen FEB/SEB

Gemäss § 107 Sozialgesetz vom 31. Januar 2007 (SG; BGS 831.1) stellt die familien- und schulergänzende Kinderbetreuung ein kommunales Leistungsfeld dar. Die Einwohnergemeinden fördern familien- und schulergänzende Betreuungsangebote. Sie leisten insbesondere Hilfe für Betreuungsangebote wie Tagesschulen, Mittagstische, Aufgabenhilfe sowie Kindertagesstätten, Kinderhorte und Spielgruppen.

Der Kanton übernimmt gemäss § 110 Sozialgesetz die Bewilligung und Aufsicht im Bereich der Familienpflege, Tagespflege und Heimpflege nach der Verordnung des Bundes über die Aufnahme von Kindern zur Pflege und zur Adoption (Pflegekinderverordnung, PAVO; SR 211.222.238). Im Rahmen dieser Aufgabe ist der Kanton zuständig für die Bewilligung und Aufsicht von Kindertagesstätten und Hortangeboten. Tagesfamilien unterstehen einer Meldepflicht, sofern während mehr als 16 Stunden pro Woche Kinder unter 12 Jahren betreut werden.

¹⁾ Statistik der familienergänzenden Kinderbetreuung. Typologie der Betreuungsformen <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/familien/familienergaenzende-kinderbetreuung.assetdetail.1343435.html>

3.2 Aktuelle Situation FEB/SEB Kanton Solothurn

Der Kanton Solothurn verfügt aktuell über 69 bewilligte Kindertagesstätten (familien- und schulergänzende Angebote) mit insgesamt 1'680 Betreuungsplätzen. Dazu kommen 72 gemeldete Tagesfamilien. Seit dem Jahr 2002 nahm das Angebot an Kindertagesstätten und Betreuungsplätzen im Kanton Solothurn stetig zu. Im Jahr 2002 verfügten insgesamt 29 Kindertagesstätten mit Total 570 Betreuungsplätzen über eine Bewilligung. Im Jahr 2013 waren es bereits 47 Kindertagesstätten mit 1'002 Betreuungsplätzen.

Auch im Bereich der Tagesfamilien konnte in den letzten Jahren eine Steigerung beobachtet werden. Seit der Einführung der Meldepflicht für Tagesfamilien im Jahr 2013 konnte das Angebot von 62 Tagesfamilien auf heute 72 gemeldete Tagesfamilien gesteigert werden. Nebst den meldepflichtigen Tagesfamilien gibt es weitere Tagesfamilien, die nicht der Meldepflicht unterstehen. Da nicht meldepflichtige Tagesfamilie i.d.R. nicht registriert werden, stehen dazu keine konkreten Angaben zur Verfügung. Einer Auslegeordnung zu Folge (Ecoplan Bericht: Familienergänzende Kinderbetreuung für den Vorschulbereich im Kanton Solothurn; Schlussbericht 21. März 2016) ging man im Jahr 2013 davon aus, dass ca. ein Drittel der Tagesfamilien im Kanton Solothurn meldepflichtig waren. Daraus lässt sich schliessen, dass das Angebot an Tagesfamilien viel höher ist als die Anzahl meldepflichtiger Tagesfamilien.

Neben den bewilligungs- und meldepflichtigen Angeboten im Bereich der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung existieren im Kanton Solothurn weitere Angebote wie Tagesschulen und modular aufgebaute Betreuungsangebote wie bspw. Morgenbetreuung, Mittagstische, Nachmittags- und Hausaufgabenbetreuung oder Ferienbetreuung.

Das vorhandene Angebot an Kindertagesstätten im Kanton Solothurn entspricht gemäss Erhebung des Bundesamtes für Sozialversicherung (BSV) aktuell einem Versorgungsgrad von 13% und liegt damit unterhalb des gesamtschweizerische Durchschnitts von 18%¹⁾. Der Versorgungsgrad gibt darüber Auskunft, für wie viele Kinder einer Altersgruppe im entsprechenden Einzugsgebiet ein Vollzeitbetreuungsplatz aus der formellen Betreuung zur Verfügung steht.

3.2.1 Bisherige Massnahmen zur Förderung der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung im Kanton Solothurn

Seit der kantonalen Volksabstimmung über familienfreundliche Tagesstrukturen 2011 haben sich das Parlament, der Regierungsrat, die kantonale Verwaltung sowie die Gemeindebehörden mit den Angeboten der familien- und schulergänzenden Betreuung wiederholt auseinandergesetzt. Hervorzuheben ist dabei insbesondere der Auftrag Anna Rüefli vom 5. September 2012 (*A 117/2012: Massnahmen zur Steigerung des Angebots familienergänzender Kinderbetreuung im Vorschulbereich*).

Der Auftrag wurde mit Kantonsratsbeschluss vom 26. Juni 2013 für erheblich erklärt. Auf der Grundlage des kantonsrätlichen Auftrages wurde in Zusammenarbeit mit dem Verband Solothurner Einwohnergemeinden (VSEG) die Firma Ecoplan mit einer Analyse zum Angebot und Bedarf an familienergänzender Kinderbetreuung im Vorschulbereich beauftragt. Der daraus resultierende Bericht «*Familienergänzende Kinderbetreuung für den Vorschulbereich im Kanton Solothurn*» vom 21. März 2016 enthält insgesamt sechs Empfehlungen zuhanden des Kantons und der Einwohnergemeinden zur Förderung der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung im Kanton Solothurn:

- a. Bereitstellung von subventionierten Betreuungsplätzen
- b. Monitoring des Bedarfs im ländlichen Raum

¹⁾ Bericht BSV «Evaluation «Anstossfinanzierung», Forschungsbericht 14/17, S.18

- c. Förderung von Tagesfamilien als alternative Betreuungsstruktur
- d. Systematische Weitergabe von Erfahrungen und Modellen
- e. Begleitung im Bewilligungsverfahren
- f. Informationen über kantonale Richtlinien

Mit Regierungsratsbeschluss vom 27. Juni 2016 (RRB Nr. 2016/1187) wurde der Bericht zur Kenntnis genommen und der Auftrag zur Umsetzung der aus dem Bericht resultierenden Massnahmen erteilt. Die Zuständigkeiten für die Umsetzung der Empfehlungen im Bereich der Förderung und der Bereitstellung von Angeboten der familienergänzenden Kinderbetreuung sowie die Förderung der Tagesfamilien als alternative Betreuungsstruktur liegen bei den Einwohnergemeinden. Die Empfehlungen b, d, e und f liegen im Kompetenzbereich des Kantons.

Die Umsetzung der Empfehlungen, welche in der Kompetenz des Kantons liegen, wurden unmittelbar nach Vorliegen des Berichtes an die Hand genommen. Vor dem Hintergrund des gesellschaftlichen Wandels erfolgte die Umsetzung der Massnahmen nicht nur für die vorschulische Kinderbetreuung, sondern ebenfalls für die schulergänzende Kinderbetreuung. Damit wird im Rahmen der Kompetenzordnung eine integrale Förderung der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung angegangen.

So sind beispielsweise sämtliche Unterlagen, welche im Hinblick auf das Bewilligungs- oder Aufsichtsverfahren sachdienliche Informationen liefern, auf der Internetseite des Kantons frei zugänglich. Beratungsgespräche werden vom Kanton angeboten und insbesondere von den Gemeinden und interessierten Personen genutzt. Die Richtlinien für die Betreuung und Platzierung von Kindern wurden kundenfreundlicher und übersichtlicher ausgestaltet. Dabei wurden die zwingenden Bewilligungsvoraussetzungen in den Richtlinien von Empfehlungen getrennt. Diese wurden in einem Handbuch zusammengefasst. Die Richtlinien und das Handbuch zu den Richtlinien stehen seit Juli 2015 zur Verfügung. Mit einem Praxisleitfaden hat der Kanton zudem ein Instrument erstellt, um die Einwohnergemeinden bei der Planung und Umsetzung von Betreuungsangeboten zu unterstützen.

Im Herbst 2020 wurde zudem ein erstes Monitoring im Bereich der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung durchgeführt. Mit einer verbesserten Datenlage soll einem Anstieg der Nachfrage an familien- und schulergänzenden Betreuungsplätzen frühzeitig begegnet werden können. Gleichzeitig sollen die Ergebnisse den Gemeinden als Orientierungshilfe für die Planung von Angeboten zur Verfügung stehen.

Nebst den Empfehlungen zur Förderung der familienergänzenden Kinderbetreuung zeigt der Ecoplan Schlussbericht vom 21. März 2016 auch auf, dass im Kanton Solothurn in den letzten Jahren ein starker Ausbau von Betreuungsangeboten erfolgt ist. So sind viele Gemeinden aktiv geworden, namentlich ist in urban geprägten Gebieten ein guter Versorgungsgrad erreicht. Die Entwicklung erweist sich insgesamt als positiv. Die Entwicklung kann jedoch mit weiteren gezielten Massnahmen noch besser unterstützt werden. So besteht gemäss Bericht bei der Vergünstigung von Betreuungsangeboten für einkommensschwächere Familien Entwicklungsbedarf.

3.2.2 Finanzielle Unterstützung der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung im Kanton Solothurn

Einen positiven Effekt auf den Ausbau der Betreuungsangebote in den letzten Jahren hatten nebst dem Engagement der Gemeinden auch Bestrebungen des Kantons sowie des Bundes. So unterstützt der Kanton den Aufbau von Angeboten im Bereich der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung im Kanton Solothurn auf Gesuch mit maximal Fr. 10'000.- aus dem Adolf-

Schlächli-Fonds. Diese Massnahme ergänzt das im Jahr 2003 auf Bundesebene eingeführte Impulsprogramm zur Schaffung von familien- und schulergänzenden Betreuungsplätzen¹⁾. Im Kanton Solothurn wurden durch den Bund bisher insgesamt 82 Gesuche für familien- und schulergänzende Kinderbetreuungsangebote bewilligt²⁾.

Zusätzlich zum Impulsprogramm stellte der Bund per 1. Juli 2018 zwei neue Instrumente zur Förderung der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung zur Verfügung:

- Finanzhilfe für die Erhöhung von kantonalen und kommunalen Subventionen für die familien- und schulergänzende Kinderbetreuung.
- Finanzhilfe für Projekte zur besseren Abstimmung des familien- und schulergänzenden Betreuungsangebotes auf die Bedürfnisse der Eltern

Die erste Finanzhilfe gilt für Subventionserhöhungen, die bis spätestens am 30. Juni 2023 erfolgen und beläuft sich auf 100 Millionen Franken. Ziel dieser Finanzhilfen ist es, berufstätige Eltern sowie Eltern in Ausbildung bei der Drittbetreuung ihrer Kinder finanziell zu entlasten.

Die finanziellen Mittel werden auf Gesuch eines Kantons gesprochen, sofern Kanton und/oder Gemeinden die Subventionen im Bereich der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung über einen festgelegten Zeitraum erhöhen. Die Unterstützung des Bundes erfolgt abgestuft. Für das erste Beitragsjahr übernimmt der Bund maximal 65 Prozent der Subventionserhöhung, für das zweite Beitragsjahr maximal 35 Prozent und für das dritte Beitragsjahr maximal 10 Prozent³⁾.

Zur Vorbereitung einer möglichen Gesuchstellung hat der Kanton Solothurn im Frühjahr 2019 eine Erhebung bei den Gemeinden zur aktuellen Situation von kommunalen Subventionen in Auftrag gegeben. Von den 108 Gemeinden des Kantons Solothurn bekundeten 86 Interesse, dass der Kanton ein Gesuch beim Bund um Finanzhilfe einreicht (79.6 %). Ein entsprechendes Gesuch wurde im Sommer 2020 eingereicht.

Die Erhebung zeigte, dass etwas mehr als die Hälfte der Gemeinden im Kanton Solothurn bereits Subventionen an die familien- und/oder schulergänzende Betreuung sprechen. Eine Mehrheit der Gemeinden mit Subventionen unterstützt sowohl im Vorschul- als auch im schulergänzenden Bereich. In beiden Bereichen ist die Objektfinanzierung von Betreuungseinrichtungen die meist gewählte Finanzierungsform. Die Angaben der Gemeinden lassen den Rückschluss zu, dass Betreuungseinrichtungen im Vorschulbereich eher von Drittanbietern geführt werden, während im schulergänzenden Bereich die Gemeinden das Angebot oftmals selbst zur Verfügung stellen. So beteiligen sich Gemeinden im schulergänzenden Bereich häufiger direkt an den Lohnkosten und/oder übernehmen das Betriebsdefizit, während im Vorschulbereich vorwiegend Mietreduktionen, Beiträge direkt an die Einrichtungen und/oder Pauschalbeiträge gesprochen werden.

In den kommenden fünf Jahren planen 40 % aller Gemeinden im Kanton Solothurn, Änderungen an den aktuellen Subventionen vorzunehmen. Die grosse Mehrheit plant, Subventionen neu einzuführen oder bestehende Unterstützungsleistungen zu erhöhen, wobei die Neueinführung überwiegt. Die Subventionsänderungen betreffen sowohl den Vorschul- als auch den schulergänzenden Bereich, wobei im schulergänzenden Bereich mehr Gemeinden einen Ausbau planen als im Vorschulbereich⁴⁾

¹⁾ Bundesgesetz über die Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung (KBFGH, SR 861).

²⁾ BSV <https://www.bsv.admin.ch/bsv/de/home/finanzhilfen/kinderbetreuung/finanzhilfen-schaffung-betreuungsplaetze.html>.

³⁾ BSV, <https://www.bsv.admin.ch/bsv/de/home/finanzhilfen/kinderbetreuung/finanzhilfen-subventionserhoehungen.html>.

⁴⁾ Vorabklärungen bei den Solothurner Gemeinden, Büro Communis, 2019.

Trotz dem bereits bestehenden finanziellen Engagement der Gemeinden und des Kantons beläuft sich der Anteil der Ausgaben für schulexterne Tagesbetreuung am Total der Bildungsausgaben gemäss dem Bundesamt für Statistik (BFS) im Kanton Solothurn aktuell auf 0.3%. Damit liegt der Kanton deutlich unter dem gesamtschweizerischen Durchschnitt von 1,6%¹⁾.

Die Finanzhilfen für Projekte zur besseren Abstimmung des familienergänzenden Betreuungsangebotes auf die Bedürfnisse der Eltern werden gewährt, wenn sie zu einer besseren Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit bzw. Ausbildung beitragen. So können beispielsweise Projekte für schulpflichtige Kinder, bei denen eine ganztägige, von der Schule oder den Schulbehörden organisierte Betreuung bereitgestellt wird, unterstützt werden. Zudem wird die Förderung von Projekten für Betreuungsangebote ausserhalb der üblichen Öffnungszeiten der Betreuungseinrichtungen unterstützt. Schliesslich können Projekte gefördert werden, die Betreuungsangebote für Schul- und Vorschulkinder bereitstellen, deren Eltern unregelmässige Arbeitszeiten haben. Diese Projektfinanzhilfe kann sowohl Kantonen als auch Gemeinden sowie juristischen und natürlichen Personen gewährt werden²⁾. Im Kanton Solothurn wurden bis heute 2 Gesuche bewilligt.

3.3 Auswirkungen COVID-19 auf FEB/SEB

Um das Tempo der Ausbreitung von COVID-19 zu verlangsamen, mussten Kindertagesstätten ihren ordentlichen Betrieb in der Zeit vom 17. März 2020 bis 26. April 2020 einstellen. Erlaubt war in diesem Zeitraum ein Notangebot mit reduzierten Gruppengrössen. Mit dem reduzierten Angebot wurde in erster Linie die Nachfrage von Eltern aus systemrelevanten Berufen abgedeckt. Insgesamt wurden in dieser Zeit im Kanton Solothurn rund 400 Betreuungsplätze (Regelbetrieb 1'680 Betreuungsplätze) angeboten. Seit dem 26. April 2020 haben die Kindertagesstätten im Kanton Solothurn wieder den ordentlichen Betrieb aufgenommen.

Bei den Tagesfamilien wurden im Rahmen der Bekämpfung der Corona-Pandemie keine weiterführenden Massnahmen ergriffen. Den Tagesfamilien war es erlaubt, ihre Dienste gemäss den Vorgaben von Kanton und Bund unter Einhaltung von Hygienemassnahmen weiterzuführen.

Das durch den Kanton Solothurn im Zeitraum vom 17. März 2020 bis 30. Juni 2020 durchgeführte Monitoring bei den Kindertagesstätten hat gezeigt, dass die Angebote der Kindertagesstätten während des Lock-Down nur schwach ausgelastet waren. Auch nach Wiederaufnahme des ordentlichen Betriebs konnte punktuell festgestellt werden, dass die Belegung bei den Kindertagesstätten zurückgegangen ist. So haben per Ende Juni 2020 rund 60% der Kindertagesstätten angegeben, eine Belegung wie vor dem Lock-Down erreicht zu haben.

Die Aufrechterhaltung der Notangebote sowie die weiterführende reduzierte Belegung hat bei den meisten Kindertagesstätten im Kanton Solothurn zu einem finanziellen Defizit geführt. Während der Pandemie hat sich gezeigt, dass viele Kindertagesstätten unmittelbar in finanzielle Bedrängnis geraten, wenn die Einnahmen aus Elternbeiträgen wegbleiben und keine Pflicht besteht, den Betrieb von Kindertagesstätten im Sinne eines Grundangebotes über die öffentliche Hand zu gewährleisten. Zwar investieren heute mehr als die Hälfte aller Gemeinden in familien- und schulergänzende Angebote; nach wie vor erhalten jedoch einige Kindertagesstätten und Horte keine Subventionen, weswegen das Angebot vollumfänglich von den Eltern finanziert werden muss.

¹⁾ BFS Aktuell, Mai 2020

²⁾ BSV, <https://www.bsv.admin.ch/bsv/de/home/finanzhilfen/kinderbetreuung/finanzhilfen-optimierung-betreuungsangebote.html>.

3.4 Gesellschaftlicher Nutzen der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung

Die familien- und schulergänzende Kinderbetreuung ist in den letzten Jahren zu einem wichtigen und systemrelevanten Angebot für die Gesellschaft geworden. Familien- und schulergänzende Kinderbetreuung spielt vor allem für die Vereinbarkeit von Familie und Beruf eine Schlüsselrolle. Eltern und Wirtschaft sind auf ein vielfältiges und finanziell tragbares Angebot angewiesen. Von einem gut ausgebauten Angebot der ergänzenden Kinderbetreuung profitieren sowohl die Arbeitnehmenden und deren Familien als auch die Wirtschaft, welcher ein Plus an ausgebildeten Fachkräften zur Verfügung steht. So haben denn auch die Wirtschaftsförderung Kanton Solothurn, die Solothurner Handelskammer, der Kantonal-Solothurnische Gewerbeverband sowie der Verein Kindertagesstätten Kanton Solothurn im Frühjahr 2019 die «Aktion Familienfreundliche Arbeitgeber» lanciert, um dem vorherrschenden Fachkräftemangel entgegenzuwirken.

Die Vereinbarkeit von Familie und Beruf ist auch ein Handlungsziel im Legislaturplan 2017 – 2021. Dabei wurde die Bereitstellung von genügend Betreuungsplätzen, welche für alle Eltern flexibel zugänglich und bezahlbar sind, als zentrales Element hervorgehoben.

Nebst den Eltern und der Wirtschaft erwächst aus einem ausgebauten Angebot im Bereich der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung auch dem Gemeinwesen ein erheblicher Mehrwert. So ermittelte der Ecoplan-Bericht aufgrund von Modellanalysen für den Kanton Solothurn steuerliche Mehreinnahmen von 5'000 bis 5'550 CHF pro Betreuungsplatz¹⁾). Auch eine aktuelle Studie des unabhängigen Wirtschaftsforschungsinstituts BAK, welche im Auftrag der Jacobs Foundation durchgeführt wurde, attestiert den Investitionen in Betreuungsangebote einen hohen volkswirtschaftlichen Nutzen²⁾. So kommt die Studie zum Schluss, dass einerseits das Arbeitsvolumen pro zusätzlichem Betreuungsplatz um 46% gesteigert werden kann und dass andererseits das mit der erhöhten Erwerbstätigkeit gestiegene Einkommen zu mehr Konsum- und Sparmöglichkeiten bei den betroffenen Familien führt. Auf volkswirtschaftlicher Ebene führen die Investitionen zu einer Ausweitung des Arbeitsangebots und damit zu einer Stärkung des Wachstums der Schweizer Volkswirtschaft und steigenden Steuereinnahmen. Mit Hilfe einer Simulation kommt das BAK zum Schluss, dass mit Investitionen in Angebote im Frühbereich langfristig eine Erhöhung des BIP um 0.5% erreicht werden kann.

Die familien- und schulergänzende Kinderbetreuung unterstützt jedoch nicht nur die Vereinbarkeit von Beruf und Familie und damit einhergehend die Volkswirtschaft. Sie fördert zudem die Chancengleichheit und trägt aktiv zu einer positiven Entwicklung der Kinder bei. Sie bietet Kindern mit unterschiedlichen individuellen und sozialen Voraussetzungen bildungs- und entwicklungsfördernde Erfahrungswelten und Kontaktmöglichkeiten mit anderen Kindern.

Gerade auch die Corona-Pandemie hat die gesellschaftliche Relevanz der formellen familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung exemplarisch aufgezeigt. Die institutionellen Kinderbetreuungsangebote im Vorschulbereich sind als zentrale Massnahme zur Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit durch die öffentliche Hand zu unterstützen, um damit einerseits die Eltern finanziell zu entlasten und andererseits das Betreuungssystem nicht zu gefährden.

¹⁾ Ecoplan (2016), *Familienergänzende Kinderbetreuung für den Vorschulbereich im Kanton Solothurn*, S. 61

²⁾ BAK, *Volkswirtschaftliches Gesamtmodell für die Analyse zur "Politik der frühen Kindheit"*.

Die COVID-19-Krise deckte Systemmängel auf, die das Vorschulbetreuungsangebot in seiner Existenz gefährden:

- Unterschiedliche Behandlung von Vorschulbetreuung und Schulwesen
- Zahlungsausstände der Eltern gefährden Betreuungssystem
- Fehlende finanzielle Polster der Kindertagesstätten für Notzeiten¹⁾

3.5 Notwendigkeit weiterführender gesetzlicher Grundlagen im Bereich der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung

Die in den letzten Jahren durch Gemeinden, Kanton und Bund ergriffenen Massnahmen zur Förderung der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung haben zu einer Erweiterung des Angebots im Kanton Solothurn geführt. Insbesondere in urbanen Zentren steht heute ein gut ausgebautes Angebot zur Verfügung. Demgegenüber gibt es im Kanton Solothurn weiterhin Regionen, in welchen nur ein unzureichendes Angebot an familien- und schulergänzenden Kinderbetreuungsangeboten zur Verfügung steht.

Nebst den regionalen Unterschieden bei den Angeboten existieren im Kanton Solothurn grosse Unterschiede was die finanzielle Unterstützung der Gemeinden betrifft. Der Zugang zu Angeboten der familienergänzenden Betreuung ist somit im Kanton Solothurn nicht für alle Eltern und Kinder einheitlich gewährleistet.

Es ist erwiesen, dass die Nachfrage nach Betreuungsplätzen auch stark von der Bezahlbarkeit der Angebote abhängig ist. Eine nicht einheitliche Förderung der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung verhindert deshalb eine bedarfsgerechte Versorgung von familien- und schulexternen Kinderbetreuungsangeboten.

Die Zuständigkeit für die Förderung der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung und damit einhergehend die Bereitstellung von bezahlbaren Betreuungsplätzen liegt aktuell ausschliesslich bei den Einwohnergemeinden. Die vorhandenen gesetzlichen Bestimmungen sind sehr allgemein gehalten und haben keinen verpflichtenden Charakter für die Einwohnergemeinden. Die fehlende Verpflichtung der Einwohnergemeinden verhindert eine flächendeckende Weiterentwicklung der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung im Kanton Solothurn.

Um allen Einwohnerinnen und Einwohnern des Kantons Solothurn einen gleichberechtigten Zugang zu familien- und schulergänzenden Kinderbetreuungsangeboten zu ermöglichen, ist eine Anpassung der gesetzlichen Grundlagen notwendig. Dazu sind die gesetzlichen Bestimmungen dahingehend anzupassen, dass die Gemeinden dazu verpflichtet werden, Angebote im Bereich der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung zur Verfügung zu stellen und zu fördern. Die kantonalen und kommunalen Subventionen sollen dabei nicht nur das Angebot gewährleisten, sondern auch eine bedarfsgerechte Weiterentwicklung ermöglichen.

Eine verpflichtende Angebotsbereitstellung und die damit einhergehende Planung und Finanzierung der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung in den Gemeinden soll dabei auf der Basis von aktuellen Daten zum Bedarf erfolgen. Zudem müssen die gesetzlichen Grundlagen den Gemeinden bei der Angebotsbereitstellung genügend Flexibilität einräumen, um regionale Zusammenschlüsse möglich zu machen und damit Rücksicht auf die spezifischen Gegebenheiten der einzelnen Gemeinden zu nehmen.

¹⁾ Eidgenössische Kommission für Familienfragen, EKFF: *Corona-Krise gefährdet Vorschulbetreuung – Politik und Behörden müssen handeln.*

3.6 Fazit

Der Kanton und die Einwohnergemeinden haben in den letzten Jahren aktiv dazu beigetragen, die Angebotsstruktur im Bereich der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung im Kanton Solothurn weiterzuentwickeln. Gleichzeitig wurden wichtige Erfahrungen gesammelt und mit verschiedenen Massnahmen wurde Datenmaterial erhoben, welches eine fundierte Neuausrichtung der Förderung der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung im Kanton Solothurn ermöglicht. Gerade auch die Corona-Pandemie hat die Mängel des aktuellen Systems exemplarisch aufgezeigt.

Mit dem im Herbst 2020 durchgeführten Monitoring der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung ist es möglich, auf der Grundlage von aktuellen Daten eine Gesetzesvorlage auszuarbeiten. Wir befürworten im Grundsatz die verpflichtende Bereitstellung von familien- und schulergänzenden Kinderbetreuungsangeboten. Dadurch sollen einerseits Kinder, ungeachtet ihres sozialen Hintergrundes und Alters, eine gute Förderung erfahren, und andererseits soll Müttern und Vätern ermöglicht werden, gleichberechtigt an der Erwerbs- und an der Familienarbeit teilnehmen zu können. Zusätzlich soll die Wirtschaft durch Betreuungsangebote unterstützt bzw. entlastet werden.

Es gilt sorgfältig abzuwägen, wie die Struktur und die Finanzierung in einer ausgewogenen Systematik miteinander zu verbinden sind. Die Bereitstellung der Angebote durch die öffentliche Hand und der einfache Zugang zu denselben kann durch eine attraktive Preisgestaltung weiter gefördert werden. Der Versorgungsgrad mit familienergänzender Kinderbetreuung soll im Kanton Solothurn gesteigert werden. Gute lokale Betreuungsangebote korrelieren stark mit der Nutzung dieser Angebote.

4. Antrag des Regierungsrates

Erheblicherklärung.

Der Regierungsrat wird mit der Ausarbeitung einer Gesetzesvorlage zur Verpflichtung einer kommunalen Finanzierung von bedarfsgerechten Angeboten der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung beauftragt.



Andreas Eng
Staatsschreiber

Vorberatende Kommissionen

Sozial- und Gesundheitskommission
Finanzkommission

Verteiler

Departement des Innern, Departementssekretariat
Amt für soziale Sicherheit (3); MUS, SET, Admin (2020-038)
Aktuariat SOGEKO
Aktuariat FIKO
Parlamentsdienste
Traktandenliste Kantonsrat